BRIEF FROM

THE FEDERATION OF CANADIAN MUNICIPALITIES

THE CRISIS IN LIABILITY INSURANCE

SUBMITTED TO:

THE HONOURABLE BARBARA MCDOUGALL
MINISTER OF STATE FOR FINANCE

TUESDAY, JANUARY 21, 1986

IMPACT OF PROBLEM

The current crisis faced by Canadian municipalities with respect to liability insurance threatens immediately and fundamentally the quality of life enjoyed by all Canadians.

Faced with increases in liability insurance premiums of as much as 2,000%, reduced limits, new exclusions with respect to the types of coverage and in some cases being unable to place insurance at all, municipalities may have no choice but to reduce the level of service and amenity enjoyed by Canadians in their daily lives.

In order to reduce their exposure and risk, the closure of municipal recreational facilities such as ice rinks, swimming pools, playgrounds and parks can be anticipated. Access to public lands now used for recreational purposes may soon be denied.

In light of municipalities' decreasing ability to maintain municipal infrastructure including roads, bridges, sidewalks and water and sewer systems in an adequate state of repair, municipalities may have little choice but to close to vehicular traffic roads and bridges, the state of repair of which may be less than optimal. Sidewalks in poor repair could be closed to pedestrian traffic.

Given the virtual impossibility of obtaining insurance for environmental hazards, municipalities confront hard decisions with respect to their ability to provide solid waste disposal services, water supply and sewage treatment facilities.

Municipal employees faced with increasingly broad interpretations of what constitutes negligence of duty, may be precluded from giving advice and information to the public on such matters as building and development permits and zoning regulations. Such a situation could impede the ability of the private sector to expand.

To summarize, many services and amenities which we have taken for granted and have enjoyed as a nation are under threat. Our response as a nation must be as vigorous as the challenge before us. This is a time for immediate action.

NEED FOR FEDERAL LEADERSHIP

While the FCM recognizes that most litigation with respect to liability occurs under provincial civil law, the liability crisis affects all parts of Canada. Interprovincial co-operation and strong federal leadership are essential if we are to re-establish control of the situation.

The federal responsibility for licensing, chartering and regulating the insurance industry together with the international dimensions of the weakness of the re-insurance industry are at the heart of the need for strong and immediate federal action.

The FCM calls upon the Government of Canada and the provinces to launch an inquiry or Royal Commission into our tort reparations and liability insurance system. The inquiry would examine the issues in their broadest context, while focusing on two major themes:

i) the costs and benefits of our current tort reparations system with a view to exploring alternative systems.

ii) the insurance industry and its role in the current crisis exploring the opportunities for a "made in Canada" system responsive to Canadian realities.

THE TORT REPARATIONS SYSTEM

Questions and concerns about the tort reparations system go to the very heart of the arrangements society has put in place for reparations.

- The current system compensates only those who suffer injury or loss as the result of the proven negligence of others. Those who suffer injury through their own negligence, or through negligence which cannot be proven, receive no benefit. Estimates suggest only 10% of Canadians suffering inquiry or loss are compensated.

- The complexity of litigation is such that on average, seven to nine years lapse between the occurence of injury and the payment of damages.

- The legal system itself consumes resources equivalent to resources paid to those who have suffered injury.

ROLE OF THE INSURANCE INDUSTRY IN THE CURRENT CRISIS

The reaction of the Canadian insurance industry to the current environment seems widely out of context with the realities of profits in the industry and with recent Canadian experience with liability claims. We understand that the financial performance of the industry overall was acceptable last year (1984) with an average return on investment of 16%. The experience in the liability area was weak with $475 million in premiums supporting $525 million in claims. Nevertheless some of those settlements are for payment in the future. The most notable case which the industry is so fond of using by way of example, the $6.3 million settlement against the City of Brampton, is under appeal with every possibility of adjustment.. We do not understand how a $50 million loss in the liability area can support premium increases in the hundreds and even thousands of percentage points. If these figures are accurate, it would appear that the industry is striving to move from a position of modest loss in liability to large profits, in one year.

The insurance industry frequently points to the collapse of the international reinsurance market as another major contributing factor in the equation. If such is the case, we must ask how much longer

Canada is prepared to support through its own insurance premiums the loss experiences of other countries which on a per capita basis seem to exceed ours significantly.

By way of example, we note that in the United States insurance companies are paying approximately 500 claims a month as a result of the health hazards caused by asbestos. We understand that as yet no Canadian insurance company has paid an asbestos claim. The largest part of these claims are by workers against their employers. In Canada workers receive compensation through workers' compensation programs. We have a different system in Canada which works well for us. Canada cannot afford to be treated as part of a larger North American market for insurance purposes.

Our view is that the federal government must use its regulatory authority with respect to the insurance industry to demand accountability, to restore equilibrium and if necessary to insist on a restructuring so that Canada can be protected from the losses experienced in other countries. It would appear that Canada functions as a dependent in the insurance world, expected to toe the line when there are problems elsewhere. We must ask whether or not the time as come that a much larger share of our re-insurance should be placed domestically.

Most provinces have recognized the significance of the current crisis. Ministers of Municipal Affairs in several provinces are in the process of taking a variety of actions. We see the federal-provincial inquiry approach as a method of co-ordinating the provincial responses, as a means to make use of the federal government's regulatory authority in the field, as a technique to foster public discussion on alternative systems for reparations and finally as a handle to get hold of an industry whose performance in recent years makes it an appropriate target for public scrutiny.

Respectfully submitted,

Alderman Ron Cromwell
President

LA FÉDÉRATION CANADIENNE DES MUNICIPALITÉS

"LA CRISE ACTUELLE EN MATIÈRE D'ASSURANCE-RESPONSABILITÉ"

MÉMOIRE PRÉSENTÉ A:

L'HONORABLE BARBARA MCDOUGALL

MINISTRE D'ÉTAT AUX FINANCES

LE MARDI 21 JANVIER 1986

LES CONSÉQUENCES DE LA HAUSSE DES PRIMES

La crise que traversent actuellement les municipalités canadiennes au niveau de l'assurance-responsabilité constitue une menace immédiate et fondamentale à la qualité de vie à laquelle les Canadiens sont habitués.

Les hausses des primes d'assurance-responsabilité atteignant jusqu'à 2 000 p. 100, la réduction des limites d'assurance, l'ajout de nouvelles exclusions et, dans certains cas, l'impossibilité de s'assurer pourraient bien obliger les municipalités à éliminer certains services et avantages dont jouissent les Canadiens.

Dans le but de réduire leur vulnérabilité et de limiter leurs risques, les municipalités pourraient se voir dans l'obligation de fermer certaines installations récréatives telles que patinoires, piscines, terrains de jeu et parcs. Elles pourraient également interdire bientôt l'accès à des terrains publics qui servent actuellement à des fins récréatives.

Aux prises avec la difficulté croissante d'assurer l'entretien de leur infrastructure, notamment les routes, les ponts, les trottoirs, les systèmes d'égout et d'aqueducs, les municipalités n'auront peut-être d'autre choix que d'interdire aux automobilistes l'accès aux routes et aux ponts qui sont en mauvais état. De même, les piétons pourraient bien ne plus avoir le droit de circuler sur les trottoirs endommagés.

La quasi-impossibilité de s'assurer contre les risques occasionnés par l'environnement pousse les municipalités à se demander si elles peuvent encore se permettre d'offrir des services tels que l'élimination des déchets solides, l'approvisionnement en eau et le traitement des eaux usées.

Les interprétations de plus en plus élargies de ce qui constitue la négligence d'une personne dans l'exercice de ses fonctions pourraient forcer les municipalités à interdire à leurs employés de conseiller ou de renseigner le public sur des questions telles que les permis de construction et d'aménagement ou les règlements relatifs au

.../2

zonage. Une telle mesure nuirait à l'expansion du secteur privé.

Bref, beaucoup de services et d'avantages que les Canadiens tiennent pour acquis et dont ils bénéficient risquent de disparaître. En tant que citoyens de ce pays, nous devons réagir vigoureusement. La gravité du problème appelle une action immédiate.

INTERVENTION DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

La FCM reconnaît que la plupart des questions de responsabilité civile relèvent du Code civil de chaque province, mais la crise de l'assurance-responsabilité s'étend à toutes les parties du Canada. Si nous voulons reprendre la situation en mains, il importe que les provinces collaborent et que le gouvernement fédéral intervienne.

La responsabilité fédérale au niveau de l'émission des permis, des actes constitutifs et de la réglementation de l'industrie des assurances ainsi que l'envergure internationale de la faiblesse de l'industrie de la réassurance appellent une intervention vigoureuse et immédiate de la part du gouvernement fédéral.

La FCM demande au Gouvernement du Canada d'effectuer une enquête ou d'instituer une commission royale d'enquête dans le but d'examiner le régime canadien de réparation des préjudices et celui de l'assurance-responsabilité. La portée de cette enquête serait générale, mais une attention particulière serait accordée à deux éléments principaux:

i) les coûts et les avantages du régime actuel de réparation des préjudices tout en examinant d'autres alternatives;

ii) l'industrie des assurances et son rôle dans la crise actuelle en étudiant la possibilité de créer un système typiquement canadien correspondant à la réalité canadienne.

.../3

LE RÉGIME DE RÉPARATION DES PRÉJUDICES

Les questions et les préoccupations concernant le régime de réparation des préjudices touchent le fondement même des dispositions prévues par la société en matière de réparation.

- En vertu du régime actuel, seules les personnes ayant subi des blessures ou des pertes à la suite de la négligence de tierces personnes, dont la responsabilité a été démontrée, ont droit à une indemnisation. Celles qui subissent des blessures par suite de leur propre négligence ou de celle de tierces personnes, mais dont la responsabilité ne peut être démontrée, n'ont droit à aucune indemnisation. On estime que seulement 10 p. 100 des Canadiens qui subissent des blessures ou des pertes reçoivent une indemnisation.

- La complexité des poursuites est telle qu'il s'écoule en moyenne de sept à neuf ans entre la date de l'accident et celle du paiement de l'indemnité.

- L'appareil judiciaire, à lui seul, engloutit l'équivalent des indemnités versées aux personnes blessées.

LE RÔLE DE L'INDUSTRIE DES ASSURANCES DANS LA CRISE ACTUELLE

La réaction de l'industrie canadienne des assurances face à la situation actuelle semble vraiment démesurée si l'on considère les profits que cette industrie réalise et les montants réclamés récemment au Canada. L'an dernier (1984), l'industrie s'est généralement bien comportée, avec un rendement du capital investi de 16 p. 100. Le rendement du secteur de la responsabilité civile a été faible puisque les primes totalisaient 475 millions de dollars contre 525 millions de dollars de réclamations. Il ne faut toutefois pas oublier que certaines de ces réclamations ne seront remboursées que plus tard. Le cas le plus sensationnel que l'industrie se plaît à citer,

.../4

celui du versement d'une indemnité de 6,3 millions de dollars à la ville de Brampton, fait actuellement l'objet d'un appel et tout semble indiquer que ce montant sera réduit. Nous ne voyons pas comment une perte de 50 millions de dollars dans le secteur de la responsabilité civile puisse justifier des hausses de primes de l'ordre de cent et même de mille pour cent. Si ces chiffres sont exacts, il faut conclure que l'industrie s'efforce de passer en une seule année d'une modeste perte dans le secteur de la responsabilité civile à d'énormes profits.

L'industrie des assurances mentionne souvent que l'effondrement du marché international de la réassurance est un facteur important dont il faut tenir compte. Si c'est le cas, il faut se demander pendant combien de temps le Canada est disposé à éponger, à même ses propres primes d'assurance, les pertes encourues dans d'autres pays qui, calculées par habitant, dépassent considérablement les nôtres.

A titre d'exemple, soulignons qu'aux États-Unis les compagnies d'assurance règlent environ 500 réclamations par mois uniquement pour les problèmes de santé occasionnés par l'amianteé A notre connaissance, aucune compagnie d'assurance canadienne n'a encore versé d'indemnité pour une réclamation relative à l'amiante. La majorité de ces réclamations sont soumises par les travailleurs à leurs employeurs. Au Canada, les travailleurs sont indemnisés par les programmes d'accidents du travail. En matière d'assurances, le Canada ne peut donc se permettre d'être traité comme s'il faisait partie du marché beaucoup plus grand de l'Amérique du Nord.

Nous considérons que le gouvernement fédéral doit se servir de son pouvoir de réglementation de l'industrie des assurances pour l'obliger à rendre compte, rétablir l'équilibre et, si nécessaire, exiger une restructuration complète du système de façon à ce que le Canada ne soit pas touché par les pertes encourues dans les autres pays. Il semble qu'en matière d'assurances le Canada soit à la remorque des autres pays et qu'il doive subir aveuglément les répercussions des problèmes qui surviennent ailleurs. Le temps n'est-il pas venu de prendre les mesures nécessaires pour obtenir une plus grande part de la réassurance?

.../5

La plupart des provinces reconnaissent la gravité de la crise actuelle. Dans plusieurs provinces, les ministres des Affaires municipales s'apprêtent à adopter diverses mesures. Nous estimons qu'une enquête fédérale-provinciale permettrait de coordonner les réponses des gouvernements provinciaux, de mettre en oeuvre le pouvoir de réglementation du gouvernement fédéral, d'encourager le débat public sur les autres formes de réparation et, finalement, de prendre en mains une industrie dont le comportement des dernières années en fait une cible parfaite pour un examen public.

Le tout respectueusement soumis,

L'échevin Ron Cromwell,
Président